RECHERCHE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE

Réforme du Régime des négociations du secteur public

Document de consultation

BIBLIOTHÈQUE
25 JUIN 1984
LÉGISLATURE, QUÉBEC

Québec

Renseignements
et commentaires:

Ministre Michel Clair
Édifice André-Laurendeau
1050, rue St-Augustin
3e étage
Québec (Québec) G1R 5A4

Dépôt légal — 1er trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 2-550-10971-6
© Gouvernement du Québec

Chères concitoyennes,
Chers concitoyens,

Quel genre de régime de négociation voulons-nous dans le secteur public au Québec? Voilà une question qui intéresse au premier chef le Gouvernement, les 350 000 salariés(es) du secteur public et leurs syndicats, mais qui concerne aussi les gestionnaires des organismes concernés, les bénéficiaires des services publics, les contribuables et finalement l'ensemble de la société.

Il n'y a pas de réponse simple à cette question ni de vérité absolue dans cette matière. C'est pourquoi le Gouvernement du Québec, après plusieurs mois de réflexions intenses et l'expérience acquise au fil des ans, a préféré procéder par un mécanisme qui fait d'abord appel à l'interpellation.

Cette voie nous est apparue plus prometteuse que l'affirmation immédiate d'une position gouvernementale dans un livre blanc ou vert. Si l'atteinte de l'objectif visé, soit un régime de négociation plus satisfaisant pour tous est important, nous croyons que la démarche conduisant à cet objectif l'est aussi. C'est pourquoi nous avons retenu une démarche de consultation pour tenter de dégager des consensus, ou à défaut, des convergences, avant d'enclencher formellement à l'automne le mécanisme de modification du régime de négociation dans le secteur public.

Nous voulons fournir à chacun, au cours des prochains mois l'occasion de faire connaître publiquement ou privément au gouvernement sa réponse aux cinq questions clés auxquelles toute personne qui souhaite voir s'améliorer le régime de négociation doit répondre si elle ne veut pas simplement éluder le débat.

Le document qui suit est donc volontairement simple, concis, interrogatif. Il nous apparaît nécessaire de circonscrire le débat autour des questions fondamentales si l'on ne veut pas se perdre dans des ramifications qui ont leur importance, mais ne sont pas au coeur même des difficultés rencontrées dans le régime actuel.

Certaines sociétés, aussi développées et aussi démocratiques que la nôtre, sont parvenues à établir des régimes de

négociations et de discussions des grands enjeux collectifs beaucoup moins générateurs d'antagonismes que le nôtre, et où des intérêts aussi divergents que ceux qui existent ici, parviennent à se faire valoir et respecter avec beaucoup moins de tensions et d'à-coups.

Est-il possible, au Québec, de sortir des ornières des dix ou quinze dernières années pour entrer dans un régime de négociation dans le secteur public et parapublic qui, tout en respectant des standards démocratiques internationaux, permette, à la fois à la collectivité de recevoir des services adéquats compte tenu de sa capacité de payer, aux syndicats de faire valoir les intérêts de leurs membres, aux salarié(e)s de partager leurs espoirs, leurs problèmes et leur dévouement avec l'ensemble de la société, aux gestionnaires d'administrer efficacement et humainement leurs ressources, au Gouvernement de faire les choix pour lesquels il a été élu et tout cela, sans sombrer dans des affrontements répétitifs?

Aucune réponse ne peut être simple ni définitive pour quiconque se penche sur les questions complexes qui sont soulevées par la réforme envisagée. Voilà donc ce qui explique notre volonté de procéder d'abord à la consultation la plus large possible.

Le Gouvernement est cependant déterminé à agir, à changer ce régime d'affrontements qui ne satisfait personne et il entend donc, dès l'automne 1984, arrêter sa position et proposer les mesures gouvernementales ou législatives nécessaires pour implanter un nouveau régime.

La responsabilité de changer ce régime est l'affaire de tous. Essayons donc de relever ce défi de définir avec ouverture d'esprit et confiance de nouveaux mécanismes qui font davantage appel à la concertation qu'à l'affrontement, à la compréhension des enjeux qu'à la stratégie, à l'intelligence qu'à la force.

Le ministre délégué à l'Administration
et Président du Conseil du Trésor,

Michel Clair

Introduction

Au Québec, depuis 1964, l'État a privilégié la négociation collective comme instrument de détermination des conditions de travail des salariés du secteur public. Vingt ans plus tard, après plusieurs rondes de négociation, de nombreuses modifications et d'importants soubresauts, force est de constater que le régime actuel de négociation comporte des défaillances structurelles majeures, favorise la confusion quant au rôle de l'État, conduit régulièrement à des affrontements et n'a pas la souplesse nécessaire pour s'adapter aux profonds changements que vit actuellement notre société. Bref, nous sommes captifs d'un régime de négociation qui n'a pas d'équilibre interne et qui n'engendre pas de solutions à ses problèmes.

Modifier cette situation est un exercice délicat et difficile qui nécessite une remise en question générale située toutefois dans le cadre du contexte nord-américain et des traditions québécoises en cette matière. Le changement, dans un domaine aussi névralgique et sensible, pour qu'il ait des effets durables, doit s'effectuer graduellement et porter autant sur les fondements du régime que sur ses structures et sur le développement d'instruments et de situations favorisant le changement des mentalités.

C'est dans cette perspective que le gouvernement entreprend la première étape consultative de la démarche devant conduire à la réforme du régime de négociation du secteur public. Le but est de soumettre à la réflexion des intervenants des interrogations et des ébauches de solutions afin d'en arriver à l'automne 1984 à l'implantation d'un nouveau régime.

Cette démarche devra s'inscrire dans le cadre le plus large possible afin d'obtenir le point de vue du public. Elle ne saurait donc se limiter qu'aux seules parties formellement en présence. Une réflexion sur le régime de négociation se doit d'aborder les cinq thèmes clefs suivants :

- L'égalité des parties négociantes.
- L'hypercentralisation.
- L'affrontement systématique.
- Le règlement des différends, particulièrement dans le secteur des Affaires sociales.
- Les mentalités et l'avenir.

1. L'égalité des parties négociantes

L'analyse des négociations depuis 1972 démontre l'existence d'un immense malentendu né de la confusion entre le rôle de l'État-gouvernement et le rôle de l'État-employeur. Il est essentiel que ces deux rôles de l'État soient démarqués ne serait-ce que pour que les « règles du jeu » soient connues à l'avance. Cette délimitation devrait permettre d'exclure du rapport de forces, et peut-être même du champ de la négociation traditionnelle, les questions qui relèvent ultimement de la responsabilité exclusive du gouvernement et auxquelles il ne saurait se dérober.

Le gouvernement doit répondre de ses actes devant l'ensemble du corps électoral. Il lui appartient donc de faire les choix budgétaires fondamentaux qui réflètent ses politiques économiques et sociales. Le lieu pour discuter des choix qui concernent l'ensemble de la société ne saurait donc être celui de la négociation dans les secteurs public et parapublic, qui ne touche que 15% des salariés du Québec. Le gouvernement doit agir pour l'ensemble de la collectivité. Dans cette foulée, il semblerait opportun que le gouvernement fasse connaître ses priorités en matière de développement social et économique, les limites de sa capacité de payer, le niveau de ses dépenses, les taxes, les emprunts, la qualité et le niveau des services et les conséquences qui en découlent sur l'environnement budgétaire d'une négociation qui concerne près de la moitié du budget. Cette annonce devrait être précédée d'une consultation formelle auprès des divers agents sociaux-économiques.

Le gouvernement doit également s'assurer du maintien d'un équilibre entre le marché du travail du secteur public et celui du secteur privé. Il serait inéquitable qu'il en soit autrement puisque le secteur privé, par ses taxes, défraie le coût du secteur public et le fardeau fiscal ne peut s'accroître indûment sans risquer de détériorer la position concurrentielle de l'économie québécoise. Cet équilibre nous apparaît devoir se concrétiser par l'acceptation du principe de l'alignement par comparaison de la rémunération globale du secteur public sur celle du secteur privé. Le même principe pourrait s'appliquer aux organismes ou sociétés d'État pour lesquels le Conseil du trésor approuve les mandats de négociation. D'ailleurs, lorsque cet équilibre est rompu, on y revient inévitablement. Puisqu'il en est ainsi, il doit y avoir d'autres moyens d'atteindre ce résultat que l'exercice du rapport de forces à tous les trois ans. L'un d'entre eux pourrait être un processus de comparaison avec le marché privé, conduit conjoin-

tement par l'État et les syndicats. Dans ce cadre, les parties analyseraient les données pertinentes et pourraient convenir entre elles de règles d'interprétation. Elles pourraient aussi aborder des questions particulières telles la protection des bas salariés et l'élimination des discriminations salariales. Finalement, un rapport commun ou des rapports de chacune des parties seraient émis périodiquement selon les nécessités des phases subséquentes de la négociation.

L'État, tout en exerçant ses responsabilités, devrait donc respecter le principe général de parité de la rémunération globale entre le secteur public et le secteur privé.

En résumé :

A) Quelle forme devrait prendre une consultation formelle et régulière par le gouvernement auprès des divers agents socio-économiques quant à ses priorités de développement social et économique, sa capacité de payer, le niveau de ses dépenses, les taxes, les emprunts, la qualité et le niveau des services ?

B) L'État devrait-il s'engager formellement à respecter le principe général de la parité de la rémunération globale entre le secteur public et le secteur privé ?

C) Comment pourrait être mené conjointement par l'État et les syndicats un processus de comparaison de la rémunération globale du secteur public par rapport au secteur privé ?

D) Une fois déterminés les mécanismes de comparaison de la rémunération globale du secteur public et du secteur privé, les résultats devraient-ils laisser place à la négociation quant à la rémunération globale du secteur public ?

E) Comment pourraient être discutées dans ce contexte, des questions particulières comme la protection des bas salariés et l'élimination des discriminations salariales ?

F) Comment le principe de l'alignement par comparaison de la rémunération globale du secteur public sur celle du secteur privé devrait-il être appliqué aux organismes ou sociétés d'État pour lesquels le Conseil du trésor approuve les mandats de négociation ?

2. L'hypercentralisation

L'une des caractéristiques du régime actuel réside dans une très grande centralisation de la négociation, même sur des questions qui intéressent d'abord les intervenants sectoriels et locaux. Cette centralisation, nécessaire au moment où l'État mettait sur pied et développait les grands réseaux de l'Éducation et des Affaires sociales, a permis d'établir des règles de financement et des conditions de travail équitables à l'échelle de tout le Québec. Avec le temps, cependant, la centralisation a donné des conventions collectives extrêmement complexes qui restreignent, de façon considérable, la capacité des gestionnaires et des employés à convenir des aménagements éventuellement nécessaires pour ajuster l'organisation du travail aux caractéristiques de chacun des établissements ou organismes. Cela ne facilite pas non plus l'existence d'un climat de travail qui favorise l'excellence des services et des conditions de vie au travail.

Il s'agit là d'un problème fort complexe où l'on doit concilier les impératifs de contrôles budgétaires et financiers, les rôles des ministères et organismes concernés, des associations patronales, des administrations d'établissements, des syndicats et des regroupements syndicaux ainsi que l'établissement d'un régime de négociation collective qui soit adéquat. On doit également considérer les faits suivants :

- Depuis 20 ans, les négociations ont été progressivement puis totalement centralisées.
- Tous les intervenants n'ont pas, au niveau local, l'expertise ou l'expérience nécessaire à une négociation de l'ensemble de la convention.
- La crainte de voir s'instaurer, au niveau local, des disparités injustifiées uniquement dues à la force relative et ponctuelle de l'un ou de l'autre des intervenants.

En fonction de cette situation, l'hypothèse d'une décentralisation complète et subite, bien qu'alléchante en théorie, apparaît risquée. En tenant compte des capacités actuelles des systèmes de contrôles budgétaires, les réflexions du gouvernement ont donc plutôt porté sur la possibilité d'instaurer un système permettant une décentralisation progressive, tout en introduisant dès le départ une part significative de la négociation au niveau de l'établissement ou de l'organisme. Un tel système impliquerait un partage des matières négociables entre différents paliers de négociation. Ces paliers pourraient être nationaux, sectoriels, locaux et

régionaux. Les ententes conclues aux paliers nationaux et sectoriels devraient être contraignantes pour les paliers locaux ou régionaux.

Il serait cependant souhaitable que certaines matières puissent être négociées, exclusivement et de façon tout à fait autonome, au niveau de l'établissement ou de l'organisme.

En résumé:
A. Y a-t-il lieu de décentraliser les négociations?

B. Si oui:
a) Cette décentralisation doit-elle être progressive ou immédiate?

b) Si elle est immédiate, quel système permettrait de respecter les rôles des intervenants?

c) Si elle est progressive, à quels paliers et de quelle façon devrait-elle se dérouler?

d) Quel serait le partage des matières?

e) Est-il opportun que certaines matières ne puissent se négocier qu'au niveau local?

f) Quel système permettrait de protéger des conditions équitables et d'assurer un déroulement adéquat des négociations au niveau local?

3. L'affrontement systématique

Le système actuel de négociation a engendré des affrontements successifs dont plusieurs ont débouché sur des crises politiques et sociales majeures. Cette situation n'est plus acceptable tant pour les intervenants que pour la société québécoise. Il ne suffit cependant pas de l'affirmer. Bien que la négociation porte en elle la possibilité de conflits, il faut trouver les moyens d'en réduire les probabilités et de les circonscrire.

Il apparaît qu'un des grands défauts du système actuel est son fonctionnement par à-coups. En effet, à tous les trois ou quatre ans, les parties se préparent pour un grand « happening » qui se transforme inévitablement en un rapport de forces où il y a, fatalement, des « gagnants » et des « perdants ». Ainsi, on laisse les problèmes s'accumuler pendant trois ou quatre ans et on reprend à chaque ronde le combat de la dernière ronde dans une sorte de « match-revanche », où il faut non seulement régler l'ensemble des problèmes accumulés, mais prévoir toutes les éventuelles et hypothétiques situations conflictuelles.

Ne serait-il pas plus facile d'ajuster continuellement les conditions de travail à l'évolution de la conjoncture et aux besoins de l'heure? Cela ne devrait-il pas jouer à l'avantage de tous?

En résumé:

A) Y a-t-il lieu de réexaminer la périodicité des négociations?

B) Si oui, quelle devrait en être la fréquence ou la forme?

C) Doit-on réduire la durée séparant deux rondes de négociation?

D) Peut-on envisager des négociations plus continues?

E) Y a-t-il lieu d'étudier la possibilité d'ajustements annuels, entre autres, sur la rémunération?

F) Serait-il utile d'examiner la possibilité de convenir des conditions de travail de la prochaine convention pendant la durée de celle qui est en vigueur?

G) S'il y a décentralisation, quelle devrait être la fréquence ou la forme à chaque palier de négociation?

4. Le règlement des différends, particulièrement dans le secteur des affaires sociales

On ne peut discuter d'un nouveau régime de relations du travail dans le secteur public sans aborder les mécanismes de règlements des différends et, notamment, du droit de grève ou de son exercice.

Préalablement, il convient de bien situer la réflexion en précisant que l'exercice des moyens de pression à l'occasion d'une négociation découle du processus même de la négociation. Cependant, le recours trop fréquent à des moyens de pression découle soit du mauvais fonctionnement du régime de négociation, soit de la mentalité des parties, ou des deux. Il apparaît donc important de s'attaquer davantage aux causes qu'aux effets, ce qui devrait diminuer fortement l'abus dans l'ordre des moyens utilisés.

Il demeure cependant que l'on ne doit pas négliger ces aspects d'un régime de négociation. Pour l'ensemble du secteur public, il pourrait être opportun de considérer la possibilité d'intervention de tiers en cours de négociation. Ceux-ci pourraient agir soit à titre de conciliateurs, de médiateurs ou de commissaires d'enquête factuelle. Leur intervention pourrait se faire soit du consentement des parties ou encore être prévue dans la loi. Cette intervention pourrait survenir en cours de conflit, ou encore avoir l'effet de suspendre la possibilité de conflit. Dans ce cas, l'intervention pourrait être suivie d'une « période de refroidissement », au cours de laquelle les parties reprendraient le dialogue à la lumière de rapports qui, éventuellement, seraient rendus publics. Sauf cet aspect, le régime actuel pourrait être largement conservé.

Une réflexion s'impose toutefois quant au droit de grève dans les établissements du secteur des Affaires sociales. Dans ces endroits, l'éventualité d'une grève ou son exercice soulèvent la question de la primauté de ce droit sur les droits à la vie, la santé ou la sécurité du public.

Outre cette question fondamentale, si le droit de grève était maintenu, encore faudrait-il, pour le rendre socialement acceptable, en encadrer l'exercice par l'obligation de fournir des services essentiels adéquats.

L'alourdissement des clientèles, l'intensification des traitements et la courte durée des séjours caractérisent aujourd'hui une grande partie des établissements du réseau des Affaires sociales. Ces

constatations influent grandement sur la définition et le volume des besoins essentiels. Devant ces faits, est-il possible de définir de façon praticable, des services essentiels adéquats dans ce secteur?

Trois aspects, éventuellement superposables, doivent être analysés:

A) Au niveau d'un établissement:

a) Quel est le rôle de l'ensemble des intervenants dans la définition des services essentiels?

b) Comment tient-on compte:

— De la diversité des bénéficiaires et de leur nombre fluctuant?

— De la disponibilité d'alternatives pour les soins ou l'hébergement?

— De la multiplicité des unités de négociation et de la possibilité qu'elles exercent la grève au même moment ou à des moments différents?

B) Dans l'éventualité d'une grève générale dans l'ensemble du secteur, aux questions précédentes s'ajoutent une série d'interrogations:

a) Comment tient-on compte des diverses catégories d'établissements et des variétés de ceux-ci à l'intérieur de chacune des catégories?

b) Peut-on définir des services essentiels adéquats qui tiennent compte de la situation au niveau régional et de la situation sur l'ensemble du territoire?

c) Si oui, peut-on garantir l'ajustement immédiat des services essentiels?

d) L'absence d'alternatives pour les soins ou l'hébergement entraîne-t-elle une cessation de l'exercice de la grève? Si oui, de quelle façon?

C) Finalement, dans l'une ou l'autre des situations précédentes, il y a le facteur temps. Dans ce secteur, ce qui est tolérable pour une période de trois jours peut devenir inacceptable au fur et à mesure que les ressources en place s'épuisent, ou encore que les

délais pour administrer les traitements aux bénéficiaires hospitalisés s'allongent et que les délais pour traiter les bénéficiaires en attente s'amenuisent.

Est-il possible de tenir compte de ce facteur dans une définition des services essentiels? Si oui, de quelle façon?

Dans l'hypothèse où il existe une réponse acceptable à ces questions, reste le problème du mécanisme apte à assurer qu'il y a eu définition adéquate des services essentiels et qu'ils seront effectivement et adéquatement maintenus pendant la durée d'une grève.

L'expérience démontre qu'un organisme chargé des services essentiels doit intervenir non seulement avant le conflit mais également pendant. Or, qui parle d'établissements des Affaires sociales, parle potentiellement de 861 établissements où, pour un très grand nombre, la clientèle peut varier quotidiennement. Cet organisme devrait donc déployer énormément d'énergie tant au niveau de chaque établissement qu'au niveau des régions ou du territoire, surtout s'il y a possibilité de grève générale. Existe-t-il de façon réaliste la possibilité de mettre en place un mécanisme adéquat?

Finalement, il faut se souvenir que depuis 1970, le droit de grève dans ce secteur a été suspendu par des lois spéciales, soit avant qu'il soit exercé, ou très peu de temps après.

Alors se pose la question de savoir ce qui est préférable : avoir un droit de grève qui existe en principe mais dont on ne permet pas l'exercice, ou qui est tellement restreint qu'il n'a pas de signification concrète, ou encore pouvoir bénéficier d'une alternative au droit de grève?

En effet l'abolition du droit de grève ne résout pas tout; elle impose la nécessité de choisir un substitut adéquat. Quel est-il? Est-ce l'arbitrage de différend, l'arbitrage de l'offre finale, le médiateur arbitre ou d'autres formes? La solution retenue, doit, pour constituer un mode satisfaisant de remplacement, répondre à certaines règles de base; sur ce point il y a lieu de citer le Comité de liberté d'association de l'Organisation Internationale du Travail :

« Le droit de grève par les travailleurs et leur organisation est généralement reconnu comme un moyen légitime de défendre leurs intérêts occupationnels et dans le cas où des restrictions au droit de grève sont justifiées à cause de la nature essentielle des services ou d'urgences, il doit y avoir des garanties adéquates pour protéger les intérêts des travailleurs qui autrement sont privés d'un moyen essentiel de défendre leurs intérêts occupationnels et ces protections doivent prendre la forme de procédures de conciliation ou d'arbitrage adéquates, impartiales et rapides auxquelles les parties concernées peuvent prendre part à chaque étape et où les décisions lient dans tous les cas les deux parties et sont complètement et rapidement mises en application. »

En résumé :

A) Est-il opportun de prévoir ou de permettre l'intervention de tiers pour favoriser le règlement des différends dans le secteur public ?

B) Dans l'éventualité d'une décentralisation et compte tenu des modifications envisagées, à quel niveau et quand le droit de grève pourrait-il s'exercer ?

C) Le droit de grève doit-il être maintenu dans les établissements du secteur des Affaires sociales ?

D) Si oui, comment seraient définis adéquatement les services essentiels et quel mécanisme pourrait en assurer le respect ?

E) Si non, quel serait le substitut au droit de grève et quel en serait le fonctionnement ?

5. Les mentalités et l'avenir

Comme il a été mentionné au début, il ne suffit pas de modifier des structures ou des délais pour qu'un régime de négociation fonctionne. Encore faut-il que ces modifications permettent et augurent d'un changement des mentalités qui ne peut évidemment survenir du jour au lendemain. Cependant, il y a lieu de créer les conditions qui favorisent ce changement et d'y consacrer toutes les énergies nécessaires. À cet égard, seraient mis sur pied deux catégories de comités permanents. La première porterait sur la rémunération et aurait pour objectif de dégager les fondements d'une politique de rémunération en analysant particulièrement les données de comparaison de l'évolution de la rémunération globale des secteurs publics et privés. La deuxième porterait sur l'emploi, l'efficience, la tâche, la qualité des services, le recyclage et les changements technologiques.

Ces comités auraient comme objectifs minima de s'entendre sur des données communes et de circonscrire les convergences et les divergences. Ces comités devraient permettre la recherche de dialogue et de consensus conduisant à prendre les actions adéquates lors de périodes qui sont plus propices aux discussions qu'aux stratégies ou aux affrontements. Finalement, ces comités pourraient émettre des rapports publics, lesquels permettraient à la population de prendre connaissance de la situation.

En résumé :

A) Quel devrait être le rôle de ces comités ? Comment devraient-ils être composés ?

B) Serait-il opportun que des comités semblables existent aux différents paliers, qu'il y ait ou non décentralisation ?

Vers un nouvel équilibre

On peut constater que les hypothèses que nous venons de passer en revue, tout en étant différentes du régime de négociation actuel, ne bouleversent pas les fondements mêmes de notre système québécois de relations du travail. L'État continuerait de devoir convenir des conditions de travail de ses employés au moyen de conventions collectives conclues avec les syndicats qui les représentent. L'organisation syndicale resterait la même, avec ses droits actuels de représentation unique pour chaque unité de négociation, de perception des cotisations à la source, de regroupement en front commun. Quant au mode de règlement des différends, il pourra être modifié en fonction des réponses reçues à l'occasion de la présente consultation.

Cependant, les changements recherchés devraient améliorer considérablement le système, au point d'en transformer radicalement le fonctionnement. Ce qu'il faut atteindre, c'est un système équilibré ayant assez de dynamisme pour engendrer des attitudes et des solutions nouvelles. Cela nécessite inévitablement un changement des mentalités et des comportements.